



普通高等教育“十二五”规划教材

上海市本科教育高地税收学建设项目

税 收 精 品 系 列

纳税评估

N a s h u i P i n g g u

赵海益 王 瑶 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE



普通高等教育“十二五”规划教材
上海市本科教育高地税收学建设项目

税 收 精 品 系 列

纳 税 评 估

赵海益 王 瑶 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

纳税评估 / 赵海益, 王瑶编著. —上海: 立信会计出版社, 2012. 3

普通高等教育“十二五”规划教材. 税收精品系列
ISBN 978-7-5429-3343-0

I. ①纳… II. ①赵…②王… III. ①税收管理—评估—高等学校—教材 IV. ①F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 044419 号

责任编辑 方士华
封面设计 周崇文

纳税评估

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	浙江省临安市曙光印务有限公司		
开 本	787 毫米×960 毫米	1/16	
印 张	32.75		
字 数	595 千字		
版 次	2012 年 3 月第 1 版		
印 次	2012 年 3 月第 1 次		
印 数	1—3 100		
书 号	ISBN 978-7-5429-3343-0/F		
定 价	45.00 元		

如有印订差错,请与本社联系调换

前 言

纳税评估是税务机关为鉴定纳税人纳税申报的真实性、合法性,依据国家有关法律、法规和政策的规定,对纳税人的纳税申报情况、生产经营情况、核算情况及其他信息进行搜集、审核、评析、查证,对发现的问题依法进行处理的一项管理工作,目的是增强纳税人依法纳税的自觉性,提高纳税申报质量。

目前,世界上大部分国家已建立了各自的纳税评估体系和税收评估模型,尤其是在市场经济较为发达的国家,政府的纳税评估工作做得更为细致。纳税评估工作作为税务机关对纳税人履行纳税义务情况进行事中监控的一种有效手段,对税收征管尤其是税源管理和改善征纳双方的关系具有重要的意义,受到了越来越多国家的重视。它可以弥补税收征管改革过程中管理弱化等不足的问题,同时能够强化管理监控功能,体现服务型政府的文明思想,寓服务于管理之中,是现代税务管理工作发展的重要方向之一。

2005年,国家税务总局正式颁布了《纳税评估管理办法(试行)》,对纳税评估工作制定了规范性框架。自此,我国纳税评估工作进入了迅速发展阶段,各级税务机关相继成立了纳税评估专门机构。今后,纳税评估将成为税务机关基本的日常管理工作之一,甚至将在税收征管流程中处于中心地位。

《纳税评估》现已成为财经类高等院校税务、财政、资产评估等专业的主要专业课程之一。纳税评估不仅涉及税法相关知识,同时还涉及会计相关知识,并且需要运用企业财务报表分析相关方法与理论体系,是一门涵盖税法、会计与财务的新兴的交叉学科。由于纳税评估工作在我国起步时间较晚,目前适合本科税务专业水平的教材很少,部分教材有的技术性太强,有的过于简单,一些教材不是只注重理论就是只注重实务,很难满足教学需要。

为了更好地完善“纳税评估”本科课程的建设,促进该学科健康、良性发展,同时形成一本适合税务本科教学需要的教材,我们为此编写了本教材。本书共分十一章,遵照实用性、简便性、灵活性与前瞻性的原则,全书主要分为两大部分:第一部分重点介绍纳税评估的基本理论,包括纳税评估的概念、纳税评估的流程、纳税评估的方法、纳税评估的模型、纳税评估的分析指标及纳税评估的国际比较等,基本上涵盖了纳税评估基本理论的所有方面;第二部分按税种分类,介绍了各税种的纳税评估理论、方法和体系,覆盖了增值税、消费税、营业税、企业所得税及个人所得税等我国现行税制中的主体税种,同时也包括了其他非主体税种。在编写过程中我们更注重将纳税评估基本理论的讲述与案例分析相结合,尽量选择我国纳税评估机关实际工作中所产生的真实案例进行分析,力求做到理论讲述与案例分析相融合,寓教于例,确保本书内容的可读性、纳税评估方法的科学性及教材的实用性。本书既可作为高等院校经济类、管理类等相关专业的教学用书,也可作为税务干部加强税收征管、企业会计人员办理纳税的参考用书,同时也是自学纳税评估者的理想读物。

本书的编写,得到了上海立信会计学院财税学院的大力支持和帮助,也得到了上海市税务教育高地的大力资助。在本书编写过程中,我们参阅了部分专家、学者的科研成果,也受到了很多有益的启发,在此一并表示感谢。

由于时间的仓促和编者的能力与精力,本书在编写过程中难免会存在疏漏与错弊,欢迎各位同仁和广大读者在使用本书时及时指出,您的每一个建议都是我们宝贵的财富,都将为本书更上一层楼提供宝贵的支持。

编 者

2012年3月

目 录

第一章 纳税评估概述	1
第一节 纳税评估概念及内涵	1
第二节 纳税评估对象及内容	3
第三节 纳税评估职能及作用	4
第四节 纳税评估与其他税收管理工作的关系	11
第二章 纳税评估的基本理论	18
第一节 纳税评估的原则及特征	18
第二节 纳税评估理论基础	22
第三节 纳税评估分析方法	28
第四节 纳税评估基本流程	52
第三章 纳税评估分析指标	66
第一节 企业纳税评估常用财务分析指标	66
第二节 纳税评估通用指标简介	74
第三节 纳税评估指标的配比分析	78
第四章 纳税评估模型简介	81
第一节 申报资料勾稽法及逻辑错误检索法	81
第二节 综合评分排序法	83
第三节 判别分析法	84

第四节	Tobit 模型估测法	95
第五节	神经网络预测法	97
第五章	纳税评估制度国际比较	102
第一节	主要国家纳税评估制度简介及比较	102
第二节	中国纳税评估制度简介	106
第三节	发达国家纳税评估制度对我国的借鉴意义	108
第六章	增值税的评估	113
第一节	增值税概述	113
第二节	增值税纳税评估指标及方法	116
第三节	增值税纳税评估案例	157
第七章	消费税纳税评估	195
第一节	消费税概述	195
第二节	消费税纳税评估分析指标及方法	198
第三节	消费税纳税评估案例	215
第八章	营业税的评估	224
第一节	营业税概述	224
第二节	营业税纳税评估指标及方法	227
第三节	营业税纳税评估案例	247
第九章	企业所得税纳税评估	257
第一节	企业所得税概述	257
第二节	企业所得税纳税评估指标及方法	297

第三节 企业所得税评估案例	344
第十章 个人所得税纳税评估	369
第一节 个人所得税概述	369
第二节 个人所得税纳税评估指标及方法	409
第三节 个人所得税评估案例	426
第十一章 其他税种的评估	436
第一节 资源税纳税评估	436
第二节 印花税纳税评估	443
第三节 土地增值税纳税评估	446
第四节 房产税纳税评估	452
第五节 城镇土地使用税纳税评估	454
第六节 车船税纳税评估	456
第七节 城市维护建设税及教育费附加纳税评估	457
第八节 其他税种评估案例	460
附录 2009 年度全国十佳纳税评估案例	479
主要参考文献	511

第一章 纳税评估概述

第一节 纳税评估概念及内涵

一、纳税评估的概念

纳税评估(tax assessment & tax audit)是指税务机关根据纳税人和扣缴义务人(以下简称纳税人)报送的纳税申报材料以及所掌握的相关涉税信息,依据国家有关法律和政策法规的规定,采取特定的程序和方法,对纳税人和扣缴义务人在一定期间的纳税情况、代扣代缴情况的真实性、准确性进行的审核、分析和综合评定,以及时发现、纠正和处理纳税行为中的错误问题,查找具有普遍性和规律性的异常现象,提出改善日常监控和征管措施的建议,实现对纳税人整体性和实时性的控管,提高税收征管质量和效率的管理行为。

从纳税评估的定义,可以看出纳税评估包括四层含义:

(1) 纳税评估的主体是代表国家行使征税职责的国家税务机关。《税收征收管理法》明确规定税务机关是代表国家行使征税权的征税主体,也是税收征管的执法主体,它在税收征收管理中的地位决定了它在纳税评估中的执法地位。

(2) 纳税评估的对象为评估活动所针对的客体和发生作用的对象,也就是说对什么进行评估。具体来说,纳税评估的对象为主管税务机关负责管理的所有纳税人及其应纳的所有税种。

(3) 纳税评估的依据是税收法律、法规以及国家有关法律和行政规章。税收法律、法规以及有关法律规章是用于调整国家与纳税人之间在征纳税方面的权利与义务的法律规范,是国家依法征税、纳税人依法纳税的行为准则,自然也是评估纳税行为必须遵循的规则和标准。例如,《税收征收管理法》及其实施细则规定,税收机关有查账权、场地检查权、索取纳税证明资料权、询问权、货运资料查证权以及存款账户检查权等税务检查权力,这为在纳税评估过程中开展实地调查、查阅纳税人账簿、进行约谈举证,提供了法律依据。又如,国家税务总局出台的一系列规范性文件中有关开展纳税评估的工作要求,也为税务部门开展

纳税评估提供了法律依据。

(4) 纳税评估的目的是提高税收征管的质量和效率。纳税评估是对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务的情况进行审核、分析和综合评定,发现错误及时纠正,降低税收风险,减少税款流失,保证税收法律和法规的有效实施。

另外,需要补充说明的是:因为实行定期定额(双定户)征收税款的纳税人一般不能够建立账簿,税务部门一般不能取得其会计核算信息,因此,与一般的纳税评估相比有其特殊性。对双定户的纳税评估,是指税务机关参照其生产经营情况,结合其生产经营环境、条件,利用相关评估指标定期进行分析审核,事先确定其应纳税额,并在其随后的生产经营过程中再根据实际经营情况定期动态调整。

二、纳税评估的内涵

纳税评估的内涵可以从以下四个方面进行理解:

(1) 纳税评估是集管理与服务职能于一身的新型税收管理方式。从税务机关的角度讲,纳税评估是管理型评估。税务机关借助信息化手段,运用科学分析方法,并结合审查账簿报表,分析判断纳税人纳税义务履行程度,及时发现并纠正纳税申报中的错误与偏差,帮助纳税人提高纳税申报质量,提高税收管理水平。同时,评估过程积累的大量信息为微观税源分析奠定了数据基础;从纳税人角度来讲,纳税评估是服务型评估。纳税评估是针对不同的纳税人个性化的纳税服务过程。纳税评估约谈、举证的过程,也是对纳税人宣传税法,增强其纳税意识的过程。通过评估可以有效解决纳税人因主观疏忽或对税法理解偏差而产生的税款不缴或少缴的问题,充分体现税务行政执法教育与惩戒相结合的原则。

(2) 纳税评估注重评估对象的陈述申辩。在实施评估过程中,由于信息不对称,导致纳税评估的全面性与信息资料的局限性之间存在差异;并且由于纳税人提供的资料是相对“静止”的,而其生产经营活动是随时变化的,税务机关就发现的疑点可以通过约谈、提供涉税资料等方式,要求评估对象陈述举证,并根据其陈述申辩来帮助税务机关掌握其生产经营活动中的特殊情况,防止税务人员判断片面而导致纳税评估结论失真,从而提高评估准确性。

(3) 纳税评估是一个分析判断过程。纳税评估是税务机关根据纳税人提供的有关资料和掌握的纳税人各种涉税信息进行的分析和判断。在评估过程中,通过比较分析纳税人的申报资料、涉税信息,分析其与一定的标准相比较产生的差异,并了解产生这些差异的原因,进而判断这些差异是否正常或合理,从而对纳税人的纳税申报资料的真实性做出判断,在判断的基础上对纳税人履行纳税义务的情况做出评价,纠正非真实申报,为企业发展创造公平、公正的税收环境。

(4) 纳税评估是一种科学管理机制。从评估的手段、方法上看,纳税评估是运用计算机等现代化科学手段,采用趋势分析、控制分析等科学方法,根据纳税人的涉税信息结合本地税收征管现状进行分类、整理、计算、比对、分析,无论评估指标的设计、计算还是比对方法都有科学的理论依据和法律依据。从组织形式上看,纳税评估要求建立起一种自上而下、内外并举的监督管理制约体系,需要规范的操作性强的业务流程,因而是完整、科学的管理机制。

第二节 纳税评估对象及内容

一、纳税评估的对象

纳税评估对象通常是指评估活动所针对的客体 and 发生作用的对象,即对什么评估。严格来讲,纳税评估的对象所有负有纳税义务的纳税人及其应纳所有的税种,包括货物劳务税、所得税、财产税等申报纳税义务的纳税人和扣缴义务人的申报缴纳或代扣、代缴行为。但一般来讲,由于我国税收机关人力、物力和财力的局限性,我国税务机关不可能对所有纳税人及其应该税种进行纳税评估,为提高税务机关公共效率,现实工作中往往采取“抓大放小”的策略,通过计算机或人工进行重点抽样筛选,综合审核、对比分析选择有问题或疑点的纳税人作为税务机关重点评估对象。重点税源户、特殊行业的重点企业、税负变化异常户、长期零税负甚至负税负申报者、纳税信用评定等级低下、日常管理和税务审查中发现较多问题的纳税人都将成为税务机关纳税评估的重点对象。

二、纳税评估的主要内容

纳税评估是对税源进行管理的重要手段之一,通过纳税评估工作,税务机关可对管辖范围内的不同行业、规模的纳税人的税源分布情况进行监控和分析,再通过纳税评估的一整套程序对纳税人申报缴纳情况进行真实性、准确性评判,并根据不同情况进行处理,从而达到有效征管的目的。

纳税评估的主要内容:① 根据宏观税收分析及行业税负分析结果,并结合其他相关涉税资料设定评估指标及其预警值;② 综合运用各类对比分析方法筛选评估对象;③ 对纳税评估对象的异常情况进行深入分析并做出定性和定量的判断;④ 对评估对象进行税务约谈、调查核实、处理处罚、管理建议、移交稽查;⑤ 维护税源管理数据,为税收宏观分析和行业税负监控提供基础信息。

纳税评估的具体内容包括以下几个方面:① 宏观税收分析;② 行业税负监控;③ 预警指标;④ 属地化征管;⑤ 税源分类管理;⑥ 落实税收管理员管户责

任;⑦ 户籍信息维护;⑧ 相关信息采集;⑨ 纳税评估应批量处理分析;⑩ 疑点问题分析;⑪ 税务约谈;⑫ 现场核实;⑬ 税务处理处罚;⑭ 处理处罚;⑮ 移送稽查案件;⑯ 维护信息数据。

第三节 纳税评估职能及作用

纳税评估的职能与作用主要包括纳税评估的职能、作用及其在税收征管中的定位,特别是与税务稽查的关系问题。

一、纳税评估的职能

纳税评估的职能是指纳税评估本身所固有的并且在纳税评估机制正常运行过程中始终发挥着作用的功能。这种功能内在于纳税评估的全过程,是纳税评估固有的属性。纳税评估的职能是由纳税评估的本质及其在整个税收征管体系中所处的地位决定的,是从税收职能中派生出来的。纳税评估职能与税收职能的关系是一种决定与反映的关系。税收的职能决定了纳税评估的职能,而纳税评估的职能则必须反映税收的职能,服从并服务于税收的职能。但是这并不意味着纳税评估不能具有自身独立的职能,因为其职能并不完全取决于税收及其本质,它还取决于纳税评估自身,包括自身的本质属性以及自身在税收征收管理体系中的地位。

(一) 监督职能

通过纳税评估,各级税务机关可以有效地对税收法律法规的遵从情况进行监督。这种监督包括两个方面:一方面是对纳税人和扣缴义务人等纳税主体的监督。通过纳税评估可以有效地对纳税人、扣缴义务人以及其他相关人如纳税担保人、税收代理人等履行税收法律法规所规定的相关税收义务特别是纳税申报义务的情况进行监督,一旦发现问题,即可以督促纳税人,必要时还可以采取进一步的措施,包括对存在重大偷税逃税嫌疑的纳税人实施税务稽查,促使纳税人更为全面、真实地履行税收法律义务,保障税收法律得到充分的遵从。另一方面是对征税主体即税务机关履行法律职责情况进行监督。通过纳税评估可以对税务机关自身的征税行为是否符合税收法律、法规的规定,是否存在越权减免税,是否存在应征收税款未及时组织征收入库等情况进行监督。一旦发现其中的错漏,不仅可采取相关措施纠正错误,而且还可调整工作思路,改进征收管理工作,促进税法更为有效地贯彻与落实,促进税收征管质量的提高。

需要注意的是,这两个方面是共同存在,共同作用的,实现对纳税人监督的同时,也实现对征税人的监督,纳税人在税法遵从方面存在的问题其实也是税务

机关在征管方面存在的问题。但是一方面问题的改进并不完全意味着另一方面工作的完善,只有同步完善和改进,才意味着纳税评估监督职能的全面实现。

(二) 促收职能

促收职能是指纳税评估能够通过其机制的正常运转促进国家财政税收收入的稳定增长。纳税评估的促收职能其实是由税收的财政收入职能直接决定的,或者说纳税评估的这一职能是从税收的财政收入职能中派生而来的。纳税评估的促收职能包括直接的促收和间接的促收两个方面。

直接的促收乃是指税务机关通过纳税评估可以直接发现纳税人在税款计算与缴纳方面存在的差错,特别是少缴与不缴的问题。某些时候在相关配套手段和措施的配合之下,还可以发现一些数额较大的偷税与逃税行为,对于纳税人的这些不缴与少缴税款行为以及故意的偷税与逃税行为,税务机关当然可以依法进行追征,这样也就在相当程度上防止、减弱和消除国家税款的流失,促进税收财政收入职能的实现,保障了国家税款及时、足额入库。

纳税评估的间接促收则是指税务机关通过纳税评估不仅可以发现其自身在征管方面存在的问题,改进税收征管方式特别是税源管理方式,有效地避免工作错漏而导致的税收流失,而且还可以促进纳税人更为自觉地遵守税收法律和法规,更为全面和真实地履行税收法律义务,促进全民税法遵从程度的提高,营造一个良好的守法环境。税法遵从程度的提高、守法环境的改善、税收征管质量与效率的改善和提高,必然会促进税收财政收入职能的实现。

纳税评估的间接促收虽然没有直接促收那么明显,但是从某种程度上讲,其功效比直接促收更加有效和长远,因为它所改变的是一个执法与守法的环境。

(三) 服务职能

服务职能是指纳税评估可以更为有效地促进税务机关为纳税人服务的一种功能。纳税评估其实是基于税收更好地为纳税人服务理念而产生、存在和发展的。也正由于它的这种服务职能,才使其被越来越多的国家所接受和采纳。纳税评估对纳税人的服务主要表现在两个方面:一是税务机关通过纳税评估,可以直接了解纳税人在税收法律政策方面存在的一些不足,可以有针对性地为其提供税法宣传服务,使纳税人更加能够知晓税收法律和政策,避免今后工作的差错与失误,增强其依法履行税收法律义务的能力。二是由于纳税评估不同于税务稽查,特别是在税收违章的处理与处罚方面。税务稽查所强调的是一种打击,而纳税评估所体现和强调的则是一种告诫,是一种预警。通过纳税评估,税务机关就可以及时地发现纳税人税收法律义务履行方面特别是在税款计算与缴纳方面存在的差错,包括故意性的违法问题。在向纳税人提出警告与预警的情况下,只要纳税人自觉地进行改正,那么除了正常的缴纳税款和加收一定数量的税收

滞纳金之外,一般都不会被课处罚款,而被追究刑事责任的概率更是大为下降,这在很大程度上降低了纳税人的税收风险,特别是违法风险。除此之外,纳税评估还通过对税收征纳双方的监督,为全体纳税人生产与经营提供了一个更为公平的市场竞争环境。

二、纳税评估的作用

(一) 纳税评估改变了税务行政当局对纳税人的监管方式

税务行政当局应当如何对纳税人实施有效的监管一直是困扰我们的难题。纳税评估的显著特点即是明确了税收征纳双方的责任。一方面,它通过适当的形式和程序,对纳税人在税收法律义务履行方面存在的问题进行审核、评估、预警、告诫,在一定程度上化解了纳税人的税收风险,避免纳税人承担过多的过失责任;另一方面,税务机关又通过纳税评估,对纳税人既不包办,也不放任,有效地履行了自身对纳税人实施监管的职责。

更为重要的是,以纳税评估方式对纳税人实施监督是一种相对比较有效的监督:它是一种连续性的监督,在任何时候,税务机关都可以通过评估手段对纳税人任何一个纳税期内的税收法律义务履行情况进行监督;它是一种实时监督,只要税务机关或者税务人员认为有必要,就可以通过评估手段实施监督;它是一种事前、事中、事后监督相结合的监督,通过评估手段,税务机关不仅可以对纳税人进行事后监督,而且还可以在纳税人履行义务的过程中,甚至是在履行相关税收义务之前即对纳税人实施预警和告诫;纳税评估也使监督变得相对简单了,避免了很多麻烦的手续与环节;纳税评估还提高了监督的效率,因为纳税评估过程中所采集的信息带有广泛性和普遍性,使得个案评估常常具有“解剖麻雀”、“窥一斑即知全貌”的效果。

(二) 纳税评估也改变了税收管理信息资源的利用方式与利用效果,并改变了税收管理的方式

在信息化时代,如果只是被动地获取数据信息,被动地囤积数据和信息,那不仅不能获得效益,而且也是一种对人力资源与数据信息资源的浪费,只有实现对大量数据信息的处理,进行核实、分析、评价、评估、调查并使用,才可以实现资源的利用,也才能获得收益。税收征管改革以来,各级税务机关都根据税收征管工作的需要,推行了税收信息化建设,在硬件设备、应用软件与业务需求同步发展的同时,大量的数据囤积在各级各类数据库中,尤其是实行数据大量集中之后,各类业务数据呈海量聚积态势,税务机关所拥有的纳税人的涉税信息量空前庞大。但是在很长一段时间内,我们却没有有效地运用和管理这些数据。纳税评估恰恰改变了这种局面。它通过数据挖掘技术的运用,通过科学的信息与数

据分析方法,充分并且有效地利用各种数据和信息,实现了税收数据与信息资源最大化地被利用。

不过,纳税评估所改变的还不仅于此。纳税评估实际上向我们提供了这样的一种思路,即对纳税人的管理并不一定必须采取传统的实地管理、实物管理的方式,以数据和信息分析的方式同样可以实现对纳税人进行有效而且是高效、高质的管理。纳税评估从根本上改变了我们的税收管理方式:从实物与实地管理转变为书面的数据与信息的管理;从直接的面对面的管理转变为间接的背靠背的管理。可以说纳税评估在很大程度上实现了国家税务总局所提出的“精细化、科学化”税收管理理念创新的思路和要求。

(三) 纳税评估有效地强化了税源管理

强化税源管理是征管工作按照其内在规律,从量变到质变发展的必然。税收工作在规模和速度上发展到一定阶段时,必然会追求质量和效率。从严格意义上讲,税源不能等同于税收,税源只有通过税收征管才能转化为税收。税源与实际税收收入之间的差距意味着税收流失。差距越大,流失的可能性越大,说明征管能力和水平越低;反之,说明征管能力和水平越高。因此,判断税收征管能力高低,不能仅看完成税收收入任务的多少,而更应看重对税源管理的掌握和挖掘能力,这也是落实科学化、精细化管理要求的最终落脚点。从一定意义上说,税源管理能力是检验税收征管能力的试金石。因此,用各种各样的方法尽可能多地掌握税源的规模和分布,成为税务机关征管工作的核心任务。基于此,各级税务机关都将税源管理作为税收工作的重点。但是,尽管我们付出了极大的人力和物力,税源管理仍然存在很多不尽如人意的地方:虽然摒弃了过去那种“保姆式”的专管员管户制度,实行纳税人自行申报纳税制度,但受利益驱动,纳税人的不实申报依然相当的普遍;虽然税务机关也对纳税人的申报进行审核,但限于人力也只能进行形式上的审核,在税收征管中“疏于管理、淡化责任”的问题也比较突出。这一切都迫切要求我们寻找到一种更为有效的税源管理方法。纳税评估恰恰适应了这种需要,为税源管理提供了一种新的手段与方法。其一,税务机关引入纳税评估后,将其范围、方法和思路扩展和延伸到纳税人的实际生产经营活动中去,在借助提高征管资料、纳税申报资料以及其他信息资料对其进行初步分析、判断和把握纳税人可能存在异常申报情况的基础上,进一步对纳税人的生产能力、生产规模、原材料供应、产成品及在产品等内容进行全面测算评估,并得出合乎常规的评估结论。而且,税收评估的深入发展必然会对生产销售的全流程实施全方位控制,因而会形成更加科学、更加严密并囊括纳税人进料进货、生产经营、出库、销售各项指标的税收评估体系,达到对账外账等“地下经营”进行监控的目的。其二,针对征收机关对申报只进行形式审核,税务机关又通过纳税

评估对纳税人包括纳税申报在内的所有方面进行实质审核,采取人机结合的方式,在广泛采集纳税人数据与信息的基础上,对纳税人相关资料进行案头分析。在评估中,税务机关也不拘泥于就报表看报表、就资料看资料,作简单的案头分析,同时还采集第三方的信息与数据进行对比分析,进而能够相对比较准确地发现纳税人在申报纳税方面可能存在的问题,从而有助于及时发现、纠正和处理异常申报行为。其三,纳税评估通过信息反馈机制,将评估结果反馈到税务登记、发票管理、行政审批等各个征管环节,既可保证税收征管各个环节的协调统一,又可剖析问题,区分责任,解决征管模式转换过程中易出现的“疏于管理、淡化责任”的问题,促进管理单位对税源状况及时实施监控。

(四) 纳税评估有利于提高税收征纳双方的税法遵从度

税务机关开展纳税评估的过程其实也是一个国家税法遵从度提高的过程。在对纳税人实施评估的过程中,税务机关可以通过专门的技术手段或多或少地发现纳税人在履行税收法律义务方面存在的疑点,对于这些疑点,评估人员最为常用的手段就是通过电话联系的方式要求纳税人进行解释说明,在电话联系的过程中,纳税人特别是办税人员将被动地接受一些税收法律业务;为消除税务机关的怀疑,纳税人甚至可能还需要对自身的会计核算以及税款的计算与缴纳进行自查,在自查过程中又将被动地学习和接受一些税收业务;在疑点不能消除的情况下,评估人员通常会约谈纳税人,在约谈中,税务机关需要与纳税人交换意见,分析纳税人、扣缴义务人存在的问题,并听取纳税人的解释。在这种交换的过程中,评估人员将会直接向纳税人宣传税收政策,纠正纳税人存在的错误认识与片面理解,同时还会解答纳税人的一些疑难问题,这也可以在一定程度上提高纳税人的税收法律业务水平。纳税评估在促进纳税人税法遵从度提高的同时,也提高了税务人员自身的税法遵从度。一方面,由于纳税评估工作专业性很强,对业务素质要求很高,评估人员不仅要具有娴熟的税收业务知识,精通会计处理,懂得企业的生产经营管理,能够使用和获取大量的非财务信息类的生产技术信息,而且还须具有较强的分析判断能力,善于发现事物之间的规律性和关联性,熟练掌握计算机操作技能和纳税人约谈的专业技巧,因此,也就会促使税务干部广泛学习税收业务、财务会计、计算机应用、心理学等知识,不断提高自身综合素质,进而增强依法执法的意识。另一方面,通过纳税评估,税务机关可以发现并纠正自身在税务登记管理、税款征收管理、税务稽查、减免税审批等方面存在的问题,不断地改进工作,提高依法执法的水平。

(五) 纳税评估能够有效地降低税收征纳成本

讲求效率是一切管理活动必须遵循的基本原则。因税收管理活动需要耗费一定的人力、物力和财力。衡量税收管理效率的一个重要指标就是税收成本。

税收成本是指税收管理过程中的耗费,它包括征收机关的人员经费、办公用具或设施的支出以及征税过程中各项措施所付出的代价等,一般称为征收费用。此外,还包括纳税人为缴纳税款所花费的各项支出,如申报、计算税款、聘请代理人、进行咨询及其行政诉讼等人力、物力、财力消耗以及缴纳实物的保管、运输费用等。税收成本的高低表明税收管理效率的高低。纳税评估经过评估分析发现疑点,直接为税务稽查提供案源,使稽查选案环节避免随意和盲目,而且可使稽查的实施做到目标明确、重点突出、针对性强,这样不用对每户企业都进行检查,大大降低了征收成本。经过约谈补税及经过评估选案后进行的稽查,往往补税额度是非常可观的。从而也保证了税收财政职能得以实现。同时,纳税人只要依法纳税,就不用担心税务机关的检查,可专心地进行生产经营。不用经常性地迎接检查,也大大地降低了纳税成本。所有纳税人都将精力用于生产经营,将促进整个社会经济的发展。

(六) 纳税评估能够更多地体现纳税服务

对税务机关而言纳税评估是税务管理特别是税源管理的一项重要内容,但对纳税人来说,纳税评估则是纳税服务的一项重要举措。纳税评估的开展使税务机关的税收征管更具人性化,更有人情味。首先,纳税评估降低了纳税人的税收风险。通过纳税评估,及时发现纳税人在履行税收法律义务方面存在的问题,正确区分其问题的性质,采取针对性的管理措施。对于计算和填写错误、政策和程序理解偏差等的非故意性少缴与不缴纳税款的行为,只要依法不构成偷税等违法行为,均给予纳税人一个自我纠正的机会,避免了纳税人、扣缴义务人由于对税收政策不了解、财务知识缺乏受到严厉行政处罚的可能,尽可能地降低纳税人的税收稽查风险,真正做到为纳税人、扣缴义务人的切身利益着想,把纳税服务的内容具体化。同时,也减少了征纳双方因直接进入稽查环节后矛盾加剧而产生冲突的可能,促进了征纳关系的融洽,创造了良好的税收征管环境。当然,对于那些确属于偷税、逃避追缴欠税、骗取出口退税、抗税或其他需要立案查处的税收违法行为,则要坚决地、及时地移送稽查部门进行查处。其次,纳税评估可以在一定程度上维护纳税人正当权益。纳税评估除了可以发现纳税人过失和错误之外,还可以发现纳税人多申报缴纳的税款。一旦发现纳税人多缴纳税款,税务机关通常将会在第一时间将相关信息反馈给纳税人,并按照相关程序退税或抵补纳税人以后期间的应纳税款,从而维护纳税人的正当权益。再次,纳税评估通过约谈等方式对纳税人、扣缴义务人进行税收法律、法规及财务知识宣传、辅导的过程,使纳税人、扣缴义务人及时了解和掌握有关涉税业务,增强了纳税人、扣缴义务人办税技能,促进企业办税人员素质提高,减少企业涉税机会成本支出。最后,纳税评估可以有效减少重复检查。在实施纳税评估时,以案头评估